

# 完善我国居家养老模式的思考

◆ 于兴洪 厦门大学公共事务学院

◆ 李 兵 哈尔滨市呼兰区电业局

**【摘要】**随着我国人口老龄化进程的加快,老年人口的养老问题日益凸现。传统的家庭养老由于人口结构的变化、家庭规模的缩小等因素变得难以为继,而机构养老则限于资源的缺乏和较高的成本无法大规模推广,在这种情况下,既能充分利用社区资源提供为老服务又不需耗费过高成本的居家养老将有可能成为未来中国老年人养老的主要方式。本文通过对居家养老问题分析,试图对居家养老的完善提出一点建议。

**【关键词】**养老方式 居家养老 社区服务

我国已进入老龄化社会,随着老龄化程度的日益加深和高龄化的来临,养老逐渐变成一种弥漫全社会的压力。从发达国家人口老龄化的历程来看,其经济增长与老龄化是同步的。但是中国老龄化进程却超前于社会经济的发展,成为目前唯一以较低收入进入老年型人口的人口大国。随着人口预期寿命的延长和生育率的下降,“空巢”现象将日益突出,预计到2010年这种“空巢家庭”将达到80%以上。这一部分老年人如何安度晚年呢?机构养老虽然能使老年人得到较好的照顾,但大多数老年人并不愿意去养老院,况且社会福利单位床位非常有限。在中国,传统的家庭养老方式一直占主导地位,作为老人来说,“养儿防老”是天经地义的,老人辛苦一生,最乐意的是在晚年时能够子孙满堂,享受天伦之乐,因此有的老人认为子女把自己送入养老院,就是遗弃自己。而有的子女虽然工作负担重,但是也不愿将老人送入养老院,就是担心别人说自己不孝。另一方面,一些早年退休的老人退休金较少,进养老院的费用也是一个家庭考虑的重要因素。当前政府财力杯水车薪,但又要必须解决“未富先老”的现实困难。

在国家民政部的倡导下,居家养老服务模式目前在我国大中城市已推广试行,大连、上海等地都进行了实践,上海市各街道都建立了拥有自己的居家养老服务中心和社区助老服务社,服务对象逐步从困难和特殊贡献老人向全体老年人扩展。大连市制定了《大连市“居家养老院”实施办法》,各街道普遍建立了居家养老院。居家养老被普遍认为是适合我国国情的一种养老方式,是各级政府解决老年人养老问题的重要途径。但总体上说居家养老这种模式还刚刚起步,全国各地做法和发展参差不齐,还没有一个比较成熟的模式,无论是在实践还是在理论研究上都还处于起步和探索阶段。

## 一、我国居家养老存在的问题

在我国目前的情况下,作为一种新生事物,居家养老工作还处于探索之中,投入不足,加上体制、机制方面的原因,自然存在不少问题,目前比较普遍地表现为以下几个方面。

1 居家养老服务经费不足,筹资渠道单一。目前,无论是宁波、上海、北京、大连或者其他许多城市,居家养老往往是靠“政府买单”。居家养老服务的经费主要是来源于政府和民政部门的投入。政府的有限投入,对居家养老工作的全面开展犹如“杯水车薪”。尽管一些地方要求基层按照一定比例配备方法补贴给街道居家养老服务机构,但这种配套实际上是难以到位的。好的地方能在设施上(如办公用房、活动用房、水、电等)给予一点投入,有的根本就没有任何投入。而且,民政部门用于居家养老的经费,筹集的渠道主要来自于社会福利彩票的福利金,而社会福利彩票的收入存在着不确定性,再加下面配套的不到位,使得居家养老服务难有大的发展。这种具有很大的随意性和波动性的投入方式,使得居家养老服务难以进入良性循环轨道。

2 居家养老服务内容狭窄。居家养老模式是在经济赡养和社会照料等各项社会服务得到充分发展后才得以产生的。只有“家”中具备的各项社会服务养老设施齐全了,才能够保证老年人居“家”安度晚年,如果社会或社会上没有造成与此相适应环境,不具备这些服务保障条件,老年人得不到社会各项服务和保障,就难以实现真正意义上的居家养

老。现实生活中,老年群体的共性服务需求十分旺盛,内容也包罗万象,然而社会所能提供的服务却相差甚远,这还不包括一些老年人的个性化需求。为老服务的市场非常巨大,但是日前却鲜有人愿意做。即使社区里所能提供也是低层次的、覆盖面窄、范围小,质量不高,精神方面的需求短缺,造成老年人的服务处于“断奶”时期。

目前我国的社会化服务就处于较低水平,目前开展的社区养老服务项目以娱乐休闲、医疗保健、家政服务等日常的物质生活帮困居多,读报、聊天等还不多见,而对精神护理、心理支持、情感慰藉方面的关注则极少。

3 居家养老服务质量参差不齐。由于社区服务人员的流动性大和社区志愿者的友情帮助,难以满足老人随时出现的求助,无法让每一次的服务质量得到评价,更无法对服务效果进行质量控制。虽然老年人不出家门就能享受到专业机构才能提供的养老服务,但长期以来,对于服务质量如何,由于没有统一的标准,无法随时随地满足老年人的需求,导致不同的服务员的服务质量差异性较大,无法统一评价和衡量他们的服务质量。

4 居家养老服务人员队伍不稳,缺乏专业训练。居家养老服务开展的好坏,除了要有充足的经费保障等因素外,还与从事居家养老服务队伍有着十分重要的关系。这支队伍包括管理人员和服务人员。管理人员虽然有热情、干劲,但缺乏社会工作的专业知识、工作经验和有效的管理手段,而服务人员队伍不稳,缺乏专业水准。居家养老服务工作的承担者是社区的下岗、失业和困难人员,他们大多数文化水平较低,没有经过专业的知识培训,服务老年人缺乏必要的心理准备和老年方面的知识技能的储备,不了解老年人的生活习惯,不懂得服务的技能和技巧,所能做的更多是只能够进行一些简单的家政服务和护理。而诸如精神慰藉、医疗护理等深层次的服务要求显然很难达到,服务起来缺乏针对性,很难满足老年人的需求。

由于不同的街道社区所处的区域层次不同,不同社区的老人地位层次不同,老人的数量和要求也不同,因此居家养老服务供需常常失衡,各社区居家养老机构又不可能维持一支固定的服务人员队伍,因而在服务人员的供需上矛盾更为突出,所以,如何建立一支高素质的、相对稳定的、又能统筹的居家养老服务专业队伍是当前急需解决的问题。

## 二、完善我国居家养老模式的建议

由于居家养老本身是新事物,发展中的不足与问题是必然的。针对目前居家养老服务中存在的问题,应采取以下措施加以解决。

1 扩大政府财政投入,形成多元化和多渠道投入的发展机制。第一,扩大政府财政投入。居家养老服务工作是政府组织和推动的一项社会福利事业,也是社会保障的重要组成部分。根据国务院有关精神的规定,今后社会福利支出不应低于财政支出的10%—20%,而老年人是社会保障重点加以关注的四大弱势群体之一,居家养老又是未来养老方式的发展趋势。因此,居家养老经费来源不能单靠基层财务补贴和社会募集,而应扩大政府财政投入,建立政府居家养老资金预算制度。居家养老的推广,直接的动力来源于政府启动的临时性补贴老人福利服务的社会政策。为达到促进居家养老向社区公共服务产业发展

新目标,政府补贴老人福利服务的社会政策仍需发挥主导作用。为此,政府需要通过对于居家养老服务的整体规划,建立起对于居家养老的整体预算制度,从而保证对居家养老的持续投入。并在现有投入基数上适当增加一定比例,在初步确保居家养老发展的需要后,以不低于国民收入增长的比率,做到逐年有所增长,使需要得到帮助而未能得到帮助的困难老人都能得到帮助,从而将试行中的为困难老人购买服务的措施成为一种制度性安排,并纳入社会保障体系之中。

第二,实现投入多元化。居家养老服务机构应实行产业化经营,运用市场机制,充分发挥市场在配置福利资源中的主导作用,使福利服务的需求与供给保持相对平衡。居家养老服务机构可根据老年人的实际承受能力,实行有偿服务合理收费。这样既实现了政府购买服务,又满足了社区不同层次老年人的服务需求,有利于养老服务产业实现良性循环。

2 完善居家养老服务体系。第一,提升居家养老服务内容。居家养老的服务内容主要包括日常生活照料、护理服务、精神慰藉服务。随着社会进步,老年人对居家养老服务的内容不仅满足于此。开办社区老年学校。利用广播、电视、网络、函授等多种方式,或采取集中授课的方式开办老年书画班、音乐班、舞蹈班、电脑班、外语班等,以满足老年人求知、自尊的需求。设立老年人才市场。老年群体是一个蕴含着极大开发价值的人才资源群体,尤其是离退休的老干部、老科技工作者,是国家的宝贵财富。设立社区老年人才市场,使老年人中的各类人才通过人才市场找到发挥余热的场所,以自己的优势再就业,继续奉献,参与社会发展,体现老年价值。这样既为社会发展做出了新的贡献,又满足了老年人自我价值实现的需要。开展老人法律援助。开展社区老人法律援助、咨询、调解、庇护等服务活动,帮助老年人解决诸如丧偶、离异后的再婚问题;无子女及亲人赡养问题;老年人受虐待问题;家庭财产分割问题等等,维护和保障老年人权益,使其安度晚年。

第二,加强社区老年人家庭医疗护理工作。随着年龄的增长,人体各器官的生理功能开始逐渐缓慢地衰退,进入老年以后,各器官生理功能衰退速度大大加快,老年人也就成为了疾病的高发人群。因此,从老人实际需求出发,服务内容不仅仅只停留在补救性服务方面,而要同时开展预防性和发展性方面的服务,应建立居家养老生活照料服务网、社区紧急救助网、医疗卫生保健网,为居家老人建档立案,全面提供居家养老服务。应该发挥社区方便、快捷的优越性,加强社区的家庭医疗护理工作,使老人们能及时就医。如设立家庭病房,即医院、社区医务人员深入到家庭中去为患者提供医疗服务的一种形式。这既扩大医院、医疗护理工作的范围,增加医院、社区医疗服务站的收入,又可以方便老年患者尤其是行动不便的老人就地就医,解决了往返医院不便的困难,还可以节省一些医药费和其他开支,减轻老年人的经济负担。

3 建立完整的居家养老服务评估机制。第一,建立对老年人养老服务需求的评估机制。养老服务需求评估就是对有日常生活照料服务需求的老年人进行评估,通过评估可保证政府的补贴资金真正用到最需要政府帮助的老年人身上,发挥最大的资金效益。因此,评估的指标体系应侧重于老年人居家养老中与生活照料相关的具体状况,包括老年人的自理生活能力、家庭照料能力、家庭经济支付能力,其中老年人的自理生活能力是养老服务需求评估的主要内容。

第二,建立养老服务质量的评估机制。可采取向服务员发放服务手册、建立服务监督员、定期走访服务对象等方法,对居家养老服务的效果、效率进行服务质量评估。同时还要对居家养老的发展规划是否科学合理、现行政策是否解决实际问题进行评估,以此不断完善评估工作。

第三,组建中介性评估机构,使评估人员逐步职业化。应借鉴发达国家的经验,鼓励社会力量参与社会福利评估,发展 NGO 性质的评估组织,逐步使评估人员纳入国家的职业系列,促进养老服务评估向职业化发展。同时,政府应建立对评估的监督管理和投诉受理制度。

4 实现居家养老服务队伍专业化、社会化。建立一支由专职人员、兼职人员和志愿者组成的服务队伍。以专职人员为主体,兼职人员为辅助,

青年志愿者为基础,形成庞大的服务队伍;充分动员社区公众和年轻型的老年人参与自愿助老服务;增强老年人的自助能力和代际间的互助意识。社区养老助老服务是一项长期的具有丰富内涵的工作,要把它作为一个专业来研究和发 展;要从专业院校选用相应专业的大中专毕业生,充实社区养老助老服务专业工作人员队伍;还应分批选送在职工作人员到有关高校或培训机构学习老年服务知识和技能;国家有关职能部门要制定老年服务职业资格标准,实行劳动准入制度。通过以上专业化措施,为社区养老助老服务的发展提供最基本的人才保障。

建立这项制度,旨在规范社区工作队伍的职业技能,从而提高社区工作的职业声望,使更多的人参与到社区养老服务中。大力倡导发展居民间的互助服务。比如,建立“劳务储蓄”制度。即在双方自愿的前提下,由准老人或健康低龄老人 为高龄老人或生活自理困难的老人提供服务,将服务的时间记录、存档,待服务者需要服务时,再由别人为他提供相应的服务这种方法。目前,由于健康水平的提高,有大批准老人或健康低龄老人,他们既是养老服务的需求者,又是养老服务的潜在提供者。利用“劳务储蓄”或“以服务换服务”的形式,可以让他们为高龄老人和生活不能自理老人提供服务。在服务的对象上,从社会孤老扩大到了有困难的老年人。这种建立在自愿、就近、方便、奉献、邻里互助基础上的为老服务,具有“今天我服侍你,明天他照料我”的循环服务的新特点,使一些支付能力低、子女不在身边、生活需要照料的老人在社区得到志愿者的服务。这一形式很快得到老人和子女的认同。这种服务形式在一定程度上可以调动社区居民参与社区服务的积极性,缓解社区服务供给不足的现实矛盾,也是实现社会人力资源和时间资源配置最优化的一种有效途径,是弥补当前公共财政能力有限的重要举措。

建立社区养老志愿者的激励制度,诱导和培育,促进志愿服务的发展。放弃原来“运动式”的公益服务传统做法,用逐渐诱导的方式,保持养老服务志愿者队伍的壮大。在这方面,社区基层组织要敏锐地发现志愿者的潜在力量,及时地进行宣传,吸引更多的人参加志愿者服务。把社区中的学校、工厂、机关单位作为重点地宣传阵地,定期到这些单位进行宣传,增加人们对社区养老志愿者服务的认识。使人们对志愿者服务由了解、熟悉、认同到最后参与。志愿服务的本质特征是当事人自愿,但志愿服务事业的发展却不能完全依靠志愿服务本身,政府要诱导志愿服务的发展。所谓诱导就是不拘泥于完全内生的“自愿”,而是通过倡导志愿者服务是一种无偿的、无私的奉献,但并不是说对志愿者不应该有任何回报,不能有一定的激励措施。对志愿者服务的回报主要不是直接的物质激励,而是多种形式的综合性、间接性和长期性的回报来激励。志愿者表彰是我国长期以来存在的一种精神激励方式,这是有效的。对养老服务志愿者的这些激励政策不仅仅是为了满足个人利益,更多的是体现社会对这种行为的肯定和鼓励。建立社区养老志愿者服务激励制度也是提高社会对志愿者服务队伍认识,扩大志愿者服务队伍的有力手段。这些激励制度应该是一种常规化的、规范化的方式,要通过国家法律、政府规定和社区约定等方式确定下来。

参考文献:

- [1]赵立新.论社区建设与居家式社区养老[J].人口学刊,2004 3
- [2]王锦成.居家养老:中国城镇老人的必然选择[J].人口学刊,2000 4
- [3]祁峰.一种新型社会养老模式:居家养老[J].辽宁师范大学学报(社会科学版),2005 5
- [4]龚静怡.居家养老-社区服务:符合中国国情的城镇养老模式[J].河海大学学报,2004 12
- [5]林娜.社区化居家养老论略[J].中共福建省委党校学报,2004 12
- [6]胡勇.社区照顾:应对我国老龄化社会的城市养老新模式[J].淮海工学院学报(社会科学版),2006(2).
- [7]上海推广社区居家养老服务.解放日报 2004 年 06 月 11 日.
- [8]王思斌.略论我国社区志愿服务的制度建设.中国社区志愿者网.